

# Partecipazione e processi decisionali nelle politiche di sostenibilità in provincia di Modena. Analisi e confronto di nove casi

- Nuovi strumenti e orientamenti alla partecipazione e alle decisioni in contesti urbani complessi
- Analisi di 9 casi di partecipazione in provincia di Modena
- Criticità e opportunità
- Conclusioni-considerazioni



# Partecipazione e processi decisionali nelle politiche di sostenibilità

- Crescita di micro e macro-conflitti sul territorio
- Limiti odierni di consolidati modelli di concertazione bilaterali
- DAD / Nimby / Nimo
- Crescente domanda di nuova partecipazione
- Approcci di Governance (UE) – Deliberazione Deliberativa
- Costi della non partecipazione
- Domanda crescente di partecipazione e ascolto da parte di vari attori e cittadini

# Alcuni casi di riflessione in Provincia di Modena. Metodologia

## Criteria per la scelta dei casi-esperienze:

- intersettorialità delle politiche di settore dove sono stati svolti processi di partecipazione:
  - partecipazione alla selezione di priorità d'impiego di risorse pubbliche;
  - programmazione partecipata territoriale d'area vasta;
  - progettazione intersettoriale di piani di azione e progetti di sostenibilità;
  - promozione commerciale urbana;
  - conflitti territoriali su risorse ambientali;
  - urbanistica partecipata e recupero urbano;
- esperienze recenti di partecipazione con processi conclusi o molto maturi;
- tipologie di attori coinvolti (attori organizzati, singoli cittadini, bambini con scuole, approcci multi-stakeholder).

## Fonti dirette ed indirette:

- consultazione di materiali cartacei;
- consultazione di materiali e informazioni in formato elettronico disponibili pubblicamente sul sito web della Provincia e sul sito del Comune di Modena;
- tramite interviste dirette telefoniche con referenti testimoni delle varie esperienze, che hanno consentito di integrare le informazioni già disponibili.

# Istituti-strumenti di partecipazione normativi e volontari a Modena

<i>Istituti e strumenti di partecipazione formali e normativi previsti da Provincia e Comune di Modena</i>	<i>Strumenti di partecipazione Non Normativi/Volontari previsti da Provincia e Comune di Modena</i>
- A c c e sso agli atti amministrativi	- T a voli di concertazione tematici
- U f f i c i o relazioni con il pubblico (URP)	- P r o tocolli d'intesa
- P artecipazione circoscrizionale	- V a l u t a z i o n e di impatto ambientale (VIA)
- C o n s u l t e tematiche	- V a l u t a z i o n e Ambientale Strategica (VAS)
- C o n s i g l i comunali aperti	- A c c o r d i di programma,
- C o n s i g l i delle ragazze e dei ragazzi	- C o n t r a t t i di quartiere
- C e n t r i di ascolto	- P a t t i territoriali
- C o n s u l t a comunale dei cittadini stranieri e apolidi	- C o n t r a t t o d'Area
- I n i z i a t i v a popolare: Istanze e petizioni	- F o r u m PTCP
- R e f e r e n d u m consultivo	- F o r u m Agenda 21 Provinciale
- C o n s u l t a z i o n e popolare	- F o r u m Agenda 21 Comunale
- I n i z i a t i v a popolare: proposte	- B i l a n c i o Partecipativo Comune di Modena
- D i f e n s o r e civico	- B i l a n c i Sociale
- I s t r u t t o r i a pubblica	- P r o g e t t o città Bambini e Bambine
- P i a n i di Zona	- P r o g e t t o "Partecipa.net"
- P i a n i per la Salute	
- C o n f e r e n z e dei Servizi	

# Ciclo di vita del progetto-processo decisionale e diversi livelli di partecipazione

	Analisi Problemi	Ideazione Soluzioni	Elaborazione Soluzioni	Realizzazione Gestione	Verifica Valutazione
Empowerment Delega gestionale					
Progettazione partecipata					
Consultazione					
Informazione					

Livelli di partecipazione e

## *Priorità d'intervento di risorse pubbliche in modo partecipato*

- Bilancio Partecipativo

## *Programmazione territoriale di area vasta*

- Forum PTCP partecipato

## *Progettazione intersettoriale di piani di azione e progetti di sostenibilità*

- Forum Agenda 21 Locale Provincia
- Forum Agenda 21 Locale Comune

## *Promozione commerciale urbana*

- Progetto Porta Saragozza

## *Conflitti territoriali*

- Potenziamento Inceneritore-Termovalorizzatore

## *Urbanistica partecipata*

- Percorso "I bambini e la città"
- Laboratorio Fascia Nord
- Città Media Felix

# Diversi livelli di partecipazione

Livelli di partecipazione	Analisi problemi	Ideazione Possibili soluzioni	Elaborazione Progetti	Realizzazione e gestione progetti	Verifica e valutazione progetti
<b>Empowerment / delega gestionale</b>			•I bambini e la città (in parte)		
<b>Progettazione partecipata</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda 21</li> <li>•Porta Saragozza - Laboratorio Fascia Nord</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda 21</li> <li>•Laboratorio Fascia Nord</li> </ul>	•In parte Agenda21, con progetti mirati in partneship	•Agenda21 (Forum periodici di monitoraggio)
<b>Consultazione</b>	•Forum Ptcp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forum PTCP Bilancio Partecipativo</li> <li>•Porta Saragozza</li> <li>• Città Media Felix</li> </ul>	•Città Media Felix		•In parte Bilancio Partecipativo
<b>Informazione</b>	•Tavolo Garanzia Inceneritore	•Porta Saragozza			•Tavolo Garanzia Inceneritore

# Combinazione tra livello di partecipazione e ricadute positive raggiunte

		Ricadute rispetto alle decisioni dei processi partecipati	
		Alta	Medio-Bassa
Livello di partecipazione	Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bilancio partecipativo</li> <li>- A21 Provincia e Comune</li> <li>- Fascia Nord</li> <li>- Città Media Felix</li> </ul>
	Medio-Bassa		<ul style="list-style-type: none"> <li>- P T CP</li> <li>- Porta Saragozza</li> <li>- I bambini e la città</li> <li>- Tavolo Garanzia Inceneritore</li> </ul>

# Caratteristiche di sintesi dei progetti di partecipazione

Progetto	Ambito -area di intervento	Obiettivi documenti finali	Livelli di partecipazione	Fase di partecipazione	Attori coinvolti	Tecniche di partecipazione
<b>Bilancio Partecipativo Comune Modena</b>	Bilancio di spesa	Raccogliere priorità d'intervento indicate dai cittadini BP	Consultazione	Analisi, definizione obiettivi	Cittadini interessati, Circoscrizioni, Commissioni di Circoscrizione	- Assemblee plenarie - Votazioni su priorità
<b>Forum PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale)</b>	Programmazione territoriale di area vasta	Consultazione intersettoriale per definire scenari, obiettivi strategici e interventi di sviluppo su scala provinciale	Consultazione	Fase analisi, definizione obiettivi e priorità	Stakeholders (associazioni no-profit, ordini profes., mondo imprese, scuole, enti l., associazioni categoria) URP 47 Comuni	- Metaplan - 5 Gruppi di lavoro tematici - 20 focus group - Lavori di gruppo e individuali
<b>Agenda 21 Provincia</b>	Ambiente-Territorio-Economia Sociale	Piani e progetti di sostenibilità urbana in attuazione A21 ONU (Piano Azione, Piano Operativo, Progetti pilota, Piano Monitoraggio)	Progettazione partecipata Consultazione	Fase analisi, definizione obiettivi e progetti, attuazione a vari livelli di progetti in partnership, monitoraggio.	Stakeholders (associazioni no-profit, ordini profes., mondo imprese, scuole, enti locali, sindacati, associazioni categoria), Università, Cittadini interessati	- Tecniche: EASW (Scenario Workshop) - Metaplan - Action planning - P CM - 25 Forum plenari prov. - Gruppi di lavoro - Lavori di gruppo e individuali
<b>Agenda 21 Comune</b>	Ambiente-Sociale Economia	Piani e progetti di sostenibilità urbana in attuazione A21 ONU (Piano Azione, Piano Operativo, Piani di settore A21L) - Aumentare la vitalità dell'area - Migliorare la vivibilità dell'area - n u ove attività artigianali, culturali e commerciali	Progettazione partecipata Consultazione	Fase analisi, definizione obiettivi e progetti, attuazione a vari livelli di progetti in partnership, monitoraggio.	Stakeholders (associazioni no-profit, ordini profes., mondo imprese, scuole, enti l., associazioni categoria) Cittadini interessati	- Forum plenari prov. - Gruppi di lavoro tematici - Lavori di gruppo e individuali
<b>Progetto Porta Saragozza</b>	Valorizzazione commerciale e riqualificazione urbana	- Aumentare la vitalità dell'area - Migliorare la vivibilità dell'area - n u ove attività artigianali, culturali e commerciali	Consultazione Progettazione partecipata in parte	Analisi, definizione obiettivi,	Commercianti, artigiani, associazioni categoria, cittadini residenti, proprietari, Provincia, Curia, Scuole (Venturi e Sigonio)	- Incontri plenari - Gruppi di lavoro tematici

# Caratteristiche di sintesi dei progetti di partecipazione

Progetto	Ambito - area di intervento	Obiettivi documenti finali	Livelli di partecipazione prevalente	Fase di partecipazione	Attori coinvolti	Tecniche di partecipazione
<b>Tavolo Garanzia ampliamento Inceneritore-Termovalorizzate</b>	Gestione rifiuti su scala provinciale	Valutare e migliorare la trasparenza delle decisioni dei gestori, scambio informazioni su rifiuti	Consultazione	Analisi, definizione obiettivi, monitoraggio	Associazioni Comuni, Provincia, Circoscrizioni ATO, Comitati e associazioni Mondo imprese Enti di controllo Gestori	- <b>I n t e r v i s t e</b> - <b>D i s c u s s i o n e</b> mirata su specifici temi
<b>“Quadrante nord: la parola ai cittadini” Laboratorio Fascia Nord</b>	Recupero urbanistico	Comprendere le trasformazioni sociali in atto e elaborare proposte progettuali	Consultazione, progettazione partecipata	Analisi, definizione obiettivi e progetti	Istit. storico Resistenza, Associazioni ambientaliste, Associazioni di categoria, Imprese di costruzione, Sindacati, Ordini professionali, Università, Arestud, Consulta del Volontariato, Studenti e insegnanti	- <b>I n t e r v i s t e</b> mirate - <b>G r u p p i</b> di lavoro - <b>A c t i o n</b> planning
<b>I bambini e la città</b>	Recupero e valorizzazione urbanistica Visione della città dal punto di vista dei bambini	Favorire una reale e concreta partecipazione dei più giovani alla vita della città	progettazione partecipata	Analisi spazi urbani, definizione obiettivi e possibili progetti	Comune, Provincia, Architetti, Studenti, Cittadini, Varie Università	- <b>I n t e r v i s t e</b> - <b>D i s e g n i</b> - <b>M a p p e</b> - <b>I n c o n t r i</b> - <b>M o s t r e</b>
<b>Città Media Felix</b>	Recupero e valorizzazione urbanistica	Sperimentare un lavoro interdisciplinare ed intersettoriale, per promuovere il dibattito sui progetti urbani	Consultazione progettazione partecipata in parte	Analisi, definizione obiettivi e possibili progetti	Comune, Provincia, Architetti, Studenti, Cittadini, Varie Università	- <b>A t e l i e r</b> di progettazione urbana - <b>I n c o n t r i</b> pubblici - <b>M o s t r e</b>

# Risultati. Swot Analysis dei modelli di decisione partecipata promossi a Modena 9 casi

## - Punti di Forza

- Ampia gamma di strumenti utilizzati;
- Intersettorialità dei processi;
- Ampia gamma di attori coinvolti (cittadini, portatori di interessi generali, di settore);
- Ampia gamma di temi affrontati;
- Utilizzo di nuove tecniche di gestione di gruppi di lavoro (es. Metaplan, Scenario Workshops, Brain Storming, Action Planning, Ascolto Attivo, matrici di priorità, indicatori, multimedialità, interviste, mix di modalità di lavoro individuali e di gruppo),
  - >aspetti che qualificano la discussione, favoriscono un'effettiva partecipazione di tutti i partecipanti e in modo nuovo rispetto ai momenti classici di assemblee plenarie;
- Nuove partnerships tra soggetti diversi su progetti condivisi di sostenibilità;
- Sviluppo di processi cognitivi (scambio di conoscenze, saperi, approfondimenti, nuove prospettive);
- Sviluppo di Capitale Sociale;
- Molti strumenti di accesso all'informazione ma sotto-utilizzati (es. Urp).

# Swot Analysis dei modelli di decisione partecipata promossi a Modena - Punti di Debolezza

- Principalmente approcci di consultazione in fase avanzata delle decisioni e dei progetti presentati;
- Più rari ma in crescita i casi di progettazione partecipata e principalmente su progetti sollecitati da esempi stranieri o documenti internazionali e UE;
- Molti strumenti di consultazione previsti dalle normative ma scarsamente conosciuti sia all'interno degli Enti da parte di funzionari, sia all'esterno da parte di cittadini e organizzazioni;
- Abitudine trasversale ai momenti assembleari (con ruolo prevalentemente passivo dei partecipanti);
- Difficoltà a partecipare su aspetti strategici sul territorio e su scala territoriale vasta, ma che implicano tempi medi, continuità e con risorse incerte per la realizzazione ("interessante quanto emerge, ma si farà?");
- Tendenza a partecipare solo a percorsi dove ci sono risorse certe, anche se il tema non è innovativo e settoriale ("poco ma sicuro");
- Interventi e partecipazione "valoriale", tecnica, mista, interessata per il proprio settore;
- Poca valorizzazione del processo e degli aspetti cognitivi e di relazione derivanti dalla progettazione partecipata (capitale sociale-beni intangibili con crescita di saperi, competenze, dialogo, riflessione intersettoriale tra i partecipanti) spesso sia da parte di decisori, funzionari, singoli cittadini e portatori di interesse organizzato;

# Swot Analysis dei modelli di decisione partecipata promossi a Modena - Punti di Debolezza

- Difficoltà di integrazione tra strumenti e coordinamento tra differenti strumenti di partecipazione promossi dagli stessi Enti (es. Agenda21 e BP; Consulta degli Stranieri e BP);
- Scarsa collaborazione effettiva tra Settori e Uffici degli Enti pubblici;
- Cambio di Assessori e cambio di attenzione e impegno su iniziative e processi partecipati (es. A21L Provincia e Comune);
- Spesso incompleta conoscenza di fondo da parte di Assessori e funzionari rispetto alle implicazioni degli strumenti di partecipazione strutturati o di nuove possibilità di interazione proposte da nuovi approcci e strumenti di lavoro "non conosco, quindi diffido...";
- Titubanza e scetticismi dei tecnici "abbiamo già provato..", "non serve, siamo noi i tecnici-esperti";
- Attivazione di Tavoli di informazione/consultazione "a posteriori" del conflitto, con dinamiche e costi e difficoltà di sintesi (es. Tavolo di Garanzia inceneritore)
- Scarto tra progettazione dei partecipanti e recepimento e realizzazione nelle politiche con risorse certe.

# Swot Analysis dei modelli di decisione partecipata promossi a Modena – Opportunità

Riduzione preventiva dei costi della gestione dei conflitti ex post (ricorsi amministrativi, spese legali, nuove risorse per comunicazione difensiva, nuovi tavoli per mediazione, ecc.);

Maggiore innovazione gestionale e organizzativa a livello amministrativo e tra i vari attori;

Sviluppo e aggiornamento di nuove competenze all'interno degli Enti pubblici e tra i partecipanti;

Decisioni con maggiore valutazione dei costi-benefici nelle scelte e nei dividendi delle scelte;

Riduzione complessità delle scelte e delle decisioni rispetto ai vari interessi in gioco;

Maggiore consapevolezza costi-benefici trasversalmente ai vari attori coinvolti;

Maggiore orientamento al risultato;

La partecipazione strutturata è un elemento base di un processo di *governance*, nell'ambito del quale l'Ente locale non è più l'unico agente, ma diviene facilitatore e gestore di pluralità;

La partecipazione strutturata è fondamentale per la promozione di una maggiore informazione, educazione, formazione e conseguente maggiore consapevolezza degli attori coinvolti sui problemi e sulle possibili soluzioni in un'ottica di sviluppo sostenibile;

Crea un senso di identità e di co-responsabilità dei cittadini verso la loro comunità e verso gli obiettivi di sostenibilità;

Elemento chiave per ogni processo di costruzione del consenso e per una migliore articolazione dei processi decisionali a livello locale;

Condizione per un maggiore *empowerment* degli attori coinvolti;

Contribuisce a prevenire futuri conflitti ambientali, istituzionali, sociali e ridurre quelli esistenti;<sup>14</sup>

# SWOT Analysis dei modelli di decisione partecipata promossi a Modena - Opportunità Istituzioni - Partecipanti - Territorio

- Favorisce maggiore dialogo ed empatia tra gli attori, e di conseguenza maggiore legittimazione e fiducia;
- Permette di valorizzare la diversità socio-culturale di una comunità;
- Stimola lo sviluppo delle capacità, competenze e conoscenze (*building capacity*) per promuovere e gestire progetti autonomamente;
- Facilita l'apprendimento e la formazione continua degli attori coinvolti e di chi promuove;
- Permette di avere prospettive multi-settoriali e di valorizzare le diversità socio-culturali;
- Favorisce le condizioni per attivare delle partnerships tra diversi attori;
- Rinforza la consapevolezza sulle relazioni tra aspetti economici, sociali ed ambientali;
- Incoraggia politiche, programmi, obiettivi e decisioni che mirano ad attuare lo sviluppo sostenibile a livello locale;
- Coinvolge molte persone e rinvigorisce quantitativamente e qualitativamente i processi democratici locali;
- Permette di realizzare i principi della sussidiarietà e della *governance* locale;
- I processi partecipati sono più lunghi e faticosi ma più efficaci perché condivisi, con vantaggi dal punto di vista ambientale, economico, istituzionale e sociale;
- Rafforza il senso di appartenenza e di identità della comunità locale;
- Stimola a rendere più consapevoli la comunità locale sulla complessità e le implicazioni da considerare nel governo della comunità locale;
- Contribuisce a fare vivere l'approccio del "pensare globalmente, agire localmente".

# SWOT Analysis dei modelli di decisione partecipata promossi a Modena - Rischi

- Permanenza di barriere ideologiche e "cultura del sospetto" tra promotori dei processi e partecipanti e tra singoli partecipanti;
- Inerzia e abitudine a modalità consolidate di distinzione di ruoli;
- Effetti di conflitti interni alle amministrazioni rispetto a ruoli e gerarchie consolidate;
- Competenze tecniche adeguate a livello di enti pubblici per gestire processi complessi;
- Difesa relazioni bilaterali dirette e informali consolidate tra alcuni decisori e alcune categorie di attori;
- Scala decisionale;
- Complessità tecnica, economica, sociale dei temi – progetti di sostenibilità;
- Livelli di governance attivati tra istituzioni;
- Interessi costituiti;
- Informazioni disponibili per i vari attori coinvolti;
- Rappresentatività degli attori;
- Risorse economiche disponibili;
- Legittimità decisori;
- Effettiva chiarezza sui livelli di partecipazione e decisione in fase iniziale per evitare confusione tra "desideri" con la "domanda" (desideri sotto vincolo e/o incentivi);
- Effettiva chiarezza ed esplicitazione nell'assegnazione delle responsabilità istituzionali (esclusiva/vincolante/privilegiata) al "tavolo".

- **Transizione tra Government e governance. Tra tradizione e tentativi poco convinti di governance istituzionale.**
- **Crisi della democrazia rappresentativa**
  - Rischi delegittimazione e perdita di credibilità, antipolitica
  - Limiti degli approcci Decido-Annuncio-Difendo (DAD):
  - I costi della non partecipazione superano i costi della partecipazione
  - Limiti della democrazia partecipativa e retorica "dal basso"  
carenza cultura del progetto, particolarismi, ritorno delega agli impegni, scarsa abitudine al lavoro di gruppo tra attori diversi
  - Forti sul conflitto e la concertazione bilaterale, deboli sulla progettazione orientata alle soluzioni in contesti complessi e incerti.
  - Paradossi: l'offerta di partecipazione supera la domanda (oltre 30 strumenti previsti) molti tavoli, stessi attori, uscire
- **I tempi della partecipazione, di progetti, della politica. Una difficile combinazione.**
- **I luoghi della partecipazione.**
- **Questioni di metodo. Lavorare in gruppo tra interessi e competenze diversi. Opportunità di innovazione inesplorate istituzionali e sociali**
- **Le garanzie istituzionali e il ruolo dei tecnici, i "paletti" chiari dall'inizio**
- **Gli impegni degli attori coinvolti.**
- **L'incertezza e la complessità come sfondo operativo trasversale.**